



Администрация
Губернатора Архангельской области
и Правительства Архангельской области

ПРАВОВОЙ ДЕПАРТАМЕНТ

Троицкий просп., д. 49, г. Архангельск, 163004
Тел. (8182) 288560, факс 288326
E-mail: pravdep@dvinaland.ru

Главам
муниципальных образований
Архангельской области

16.10.2020 № 09-03/1645
На № _____

Уважаемые коллеги!

В связи с возникшим вопросом о возможности введения в муниципальных образованиях дополнительных мер по противодействию распространению новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) правовой департамент администрации Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области сообщает следующее.

1. Полномочия по введению мер по противодействию распространению новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) установлены Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее – Федеральный закон о чрезвычайных ситуациях).

Так, Правительство Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации уполномочены:

принимать решения о введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на соответствующей территории в случае угрозы возникновения и (или) возникновения чрезвычайной ситуации соответственно федерального или межрегионального либо регионального или межмуниципального характера (подпункт «а.1» статьи 10, подпункт «м» пункта 1 статьи 11 Федерального закона о чрезвычайных ситуациях);

устанавливать обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации (подпункт «а.2» статьи 10, подпункт «у» пункта 1 статьи 11 Федерального закона о чрезвычайных ситуациях).

В силу подпункта «а.2» статьи 10 Федерального закона о чрезвычайных ситуациях Правительство Российской Федерации устанавливает обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности или

чрезвычайной ситуации. Указанные Правила утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 417 (далее – Правила поведения).

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации уполномочены с учетом особенностей чрезвычайной ситуации на территории субъекта Российской Федерации или угрозы ее возникновения во исполнение правил поведения, установленных в соответствии с подпунктом «а.2» статьи 10 Федерального закона о чрезвычайных ситуациях, устанавливать дополнительные обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации в соответствии с подпунктом «а.1» статьи 10 Федерального закона о чрезвычайных ситуациях (подпункт «ф» пункта 1 статьи 11 Федерального закона о чрезвычайных ситуациях).

Областной закон от 20 сентября 2005 г. № 85-5-ОЗ «О компетенции органов государственной власти Архангельской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области и организаций в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданской обороны» реализацию указанных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации на территории Архангельской области относит к компетенции Губернатора Архангельской области (подпункты 3, 8.1. и 8.2 пункта 1 статьи 5).

Полномочия высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации также определены Указами Президента Российской Федерации:

от 25 марта 2020 г. № 206 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)»;

от 2 апреля 2020 г. №239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)».

Указом Президента Российской Федерации от 2 апреля 2020 г. № 239 «О мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)», действие которого впоследствии было продлено Указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 2020 г. № 294, высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации было поручено обеспечить разработку и реализацию комплекса

ограничительных и иных мероприятий с учетом положений данного указа, исходя из санитарно-эпидемиологической обстановки и особенностей распространения коронавирусной инфекции (COVID-19) в субъекте Российской Федерации, в том числе установить особый порядок передвижения на соответствующей территории лиц и транспортных средств, за исключением транспортных средств, осуществляющих межрегиональные перевозки (пункт 2 указа).

В настоящее время действует Указ Президента Российской Федерации от 11 мая 2020 г. № 316 «Об определении порядка продления действия мер по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения в субъектах Российской Федерации в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-2019)».

Высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации с учетом положений данного Указа, исходя из санитарно-эпидемиологической обстановки и особенностей распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19) в субъекте Российской Федерации, поручено обеспечить:

а) определение в границах соответствующего субъекта Российской Федерации территорий, на которых в случае необходимости может быть продлено действие ограничительных мер, направленных на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

б) приостановление (ограничение, в том числе путем определения особенностей режима работы, численности работников) деятельности находящихся на соответствующей территории отдельных организаций независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, а также индивидуальных предпринимателей с учетом методических рекомендации Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, рекомендаций главных государственных санитарных врачей субъектов Российской Федерации;

в) установление в случае необходимости особого порядка передвижения на соответствующей территории лиц и транспортных средств, за исключением транспортных средств, осуществляющих межрегиональные перевозки.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2005 г. № 529 «Об организации и контроле за введением и отменой ограничительных мероприятий (карантина) по предписанию территориального органа, осуществляющего государственный санитарно-эпидемиологический надзор» установлено, что в случае угрозы возникновения или распространения инфекционных заболеваний на

территории субъекта Российской Федерации орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации на основании предписания территориального органа, осуществляющего государственный санитарно-эпидемиологический надзор, в течение 24 часов обязан принять решение о введении необходимых ограничительных мероприятий (карантина) на всей территории соответствующего субъекта Российской Федерации или на территории отдельных районов, городов, населенных пунктов данного субъекта Российской Федерации.

Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 2 марта 2020 г. № 5 «О дополнительных мерах по снижению рисков завоза и распространения новой коронавирусной инфекции (2019-нCoV)» высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации (руководителям высшего исполнительного органа государственной власти субъектов Российской Федерации) предписано обеспечить организацию и проведение мероприятий, направленных на предупреждение завоза и распространения, своевременное выявление и изоляцию лиц с признаками новой коронавирусной инфекции (2019-нCoV) (пункт 1.1), с учетом складывающейся эпидемиологической ситуации в регионе и прогноза ее развития своевременно вводить ограничительные мероприятия (пункт 1.2).

Органы местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом о чрезвычайных ситуациях уполномочены лишь вводить режим повышенной готовности или чрезвычайной ситуации при угрозе возникновения или возникновении чрезвычайной ситуации муниципального характера (подпункты «б» и «и» пункта 2 статьи 11), но не вправе устанавливать какие-либо обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения в условиях действия режимов повышенной готовности или чрезвычайной ситуации.

Также Федеральный закон о чрезвычайных ситуациях не наделяет органы местного самоуправления в с учетом особенностей чрезвычайной ситуации на территории муниципального образования или угрозы ее возникновения во исполнение правил поведения, установленных в соответствии с подпунктом «м» пункта 1 статьи 11 Федерального закона о чрезвычайных ситуациях, устанавливать дополнительные обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации в соответствии с подпунктом «м» пункта 1 статьи 11 Федерального закона о чрезвычайных ситуациях.

Такой же подход используется в областном законе от 20 сентября 2005 г. № 85-5-ОЗ «О компетенции органов государственной власти Архангельской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Архангельской области и организаций в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданской обороны».

В Архангельской области пунктом 1 указа Губернатора Архангельской области от 17 марта 2020 г. № 28-у «О введении на территории Архангельской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Архангельской территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и мерах по противодействию распространению на территории Архангельской области новой коронавирусной инфекции (COVID-2019)» с 18 марта 2020 года введен режим повышенной готовности для органов управления и сил Архангельской территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее – Архангельская территориальная подсистема).

Вследствие этого органы управления и силы Архангельской территориальной подсистемы перешли от режима повседневной деятельности к режиму повышенной готовности (подпункты «а» и «б» пункта 6 статьи 4.1 Федерального закона о чрезвычайных ситуациях, пункты 24 и 25, подпункт «б» пункта 28 Положения о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»).

Архангельская территориальная подсистема осуществляет свою деятельность на региональном, муниципальном и объектовом уровнях, и на каждом уровне создаются органы управления и силы Архангельской территориальной подсистемы (пункты 5 и 6 Положения об Архангельской территориальной подсистеме единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, утвержденного постановлением Правительства Архангельской области от 16 июня 2015 года № 226-пп (далее – Положение № 226-пп)).

Координационными органами управления Архангельской территориальной подсистемы на муниципальном уровне являются комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности муниципальных образований Архангельской области (подпункт 2 пункта 8 Положения № 226-пп).

Таким образом, в условиях действия режима повышенной готовности для всей Архангельской территориальной подсистемы отсутствует необходимость вводить муниципальными правовыми актами режим повышенной готовности для органов управления и сил муниципального уровня единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Такие муниципальные правовые акты лишены какого-либо самостоятельного правового значения.

Этот же вывод можно распространить и на решения руководителей организаций. Поскольку Архангельская территориальная подсистема осуществляет свою деятельность в том числе на объектовом уровне и уже находится в режиме повышенной готовности, отсутствует необходимость вводить решениями руководителей организаций (в том числе муниципальных учреждений) режим повышенной готовности для органов управления и сил объектового уровня единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

2. Следует также обратить внимание на положения пункта 10 статьи 4.1 Федерального закона о чрезвычайных ситуациях, согласно которому при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, а также при установлении уровня реагирования для соответствующих органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций должностные лица, установленные пунктами 8 и 9 указанной статьи, могут, в частности принимать дополнительные меры по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а именно:

ограничивать доступ людей и транспортных средств на территорию, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, а также в зону чрезвычайной ситуации;

определять порядок разбронирования резервов материальных ресурсов, находящихся в зоне чрезвычайной ситуации, за исключением государственного материального резерва;

определять порядок использования транспортных средств, средств связи и оповещения, а также иного имущества органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций;

приостанавливать деятельность организации, оказавшейся в зоне чрезвычайной ситуации, если существует угроза безопасности жизнедеятельности работников данной организации и иных граждан, находящихся на ее территории;

осуществлять меры, обусловленные развитием чрезвычайной ситуации, не ограничивающие прав и свобод человека и гражданина и направленные на

защиту населения и территорий от чрезвычайной ситуации, создание необходимых условий для предупреждения и ликвидации чрезвычайной ситуации и минимизации ее негативного воздействия.

При этом согласно пункту 8 статьи 4.1 Федерального закона о чрезвычайных ситуациях к указанным должностным лицам относятся, в частности, главы местных администраций городского поселения, муниципального района, городского округа (соответственно территории действия факторов, влекущих введение режима чрезвычайной ситуации).

Из изложенного следует, что принимать дополнительные меры по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций вправе только главы местных администраций соответствующих муниципальных образований и только из числа мер, предусмотренных пунктом 10 статьи 4.1 Федерального закона о чрезвычайных ситуациях. При этом подпунктом «д» пункта 10 статьи 4.1 Федерального закона о чрезвычайных ситуациях прямо запрещено вводить какие-либо ограничения прав граждан.

Статьей 19 Федерального закона о чрезвычайных ситуациях на граждан возложены обязанности соблюдать только законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Муниципальные нормативные правовые акты в данный перечень не включены.

Таким образом, решения глав местных администраций носят сугубо правоприменительный характер, они не должны содержать новых правовых норм и ограничивать права граждан.

Аналогичную позицию занял Комитет Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления (пункт 2 позиции Комитета по применению новой статьи 20.6.1 КоАП РФ и по принятию дополнительных мер по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, размещенной на официальном сайте Государственной Думы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Voprosy-i-otvety/Razyasneniya-po-otdelnym-voprosam/item/22485121>).

Этот же вывод можно сделать относительно полномочий руководителей организаций (в том числе муниципальных учреждений) на введение общеобязательных правил поведения на территориях соответствующих организаций. Поскольку Федеральный закон о чрезвычайных ситуациях не предоставляет руководителям организаций

таких полномочий, их решения также не должны содержать новых правовых норм и ограничивать права граждан.

3. Законодательством об административных правонарушениях не предусмотрена ответственность за нарушение требований муниципальных нормативных правовых актов, изданных в целях противодействия распространению новой коронавирусной инфекции (COVID-2019).

Положения статьи 20.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливают административную ответственность только за невыполнение правил поведения при введении режима повышенной готовности на территории, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, или в зоне чрезвычайной ситуации. При этом, как разъяснил Президиум Верховного Суда Российской Федерации, под правилами поведения в этом законоположении имеются в виду правила, установленные Правительством Российской Федерации или органами государственной власти субъектов Российской Федерации (вопрос 17 Обзора по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 1, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 21 апреля 2020 года). Это обусловлено, в частности, тем, что статьей 19 Федерального закона о чрезвычайных ситуациях на граждан возложены обязанности соблюдать только законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

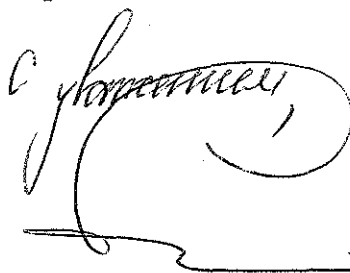
На основании изложенного правовой департамент рекомендует воздержаться от установления в муниципальных нормативных правовых актах или в решениях руководителей организаций (в том числе муниципальных учреждений) общеобязательных правил поведения, направленных на противодействие распространению новой коронавирусной инфекции (COVID-2019), иных ограничительных мер, направленных на обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Полномочия органов местного самоуправления и организаций в этой сфере ограничены положениями пункта 10 статьи 4.1 Федерального закона о чрезвычайных ситуациях.

В случае, если такие муниципальные правовые акты (решения оперативных штабов и т.д.) приняты в муниципальных образованиях, правовой департамент предлагает их признать утратившими силу.

В случае необходимости введения каких-либо дополнительных мер по противодействию распространению новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории конкретных муниципальных образований органам местного самоуправления необходимо направлять соответствующие обращения в оперативный штаб по предупреждению завоза и распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Архангельской области.

Главам муниципальных районов Архангельской области прошу довести информацию, указанную в настоящем письме, до глав поселений, входящих в состав муниципального района.

Заместитель руководителя
администрации – директор
правового департамента



И.С. Андреев

Ратманов Андрей Николаевич
(8182) 28-83-97
Андреев Игорь Сергеевич
(8182) 288-118